

УДК 336.14.025

Л. І. Катан,

д. е. н., професор, завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро

ORCID ID: 0000-0002-8466-0609

С. В. Качула,

к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро

ORCID ID: 0000-0003-2540-862X

Н. І. Демчук,

д. е. н., професор, професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування,
Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро

ORCID ID: 0000-0003-1454-0430

Д. К. Павлова,

здобувач вищої освіти, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро

ORCID ID: 0000-0001-7688-383X

DOI: 10.32702/2306-6792.2020.3.3

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

L. Katan,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Finance,
Banking and Insurance, Dnipro State Agrarian and Economics University

S. Kachula,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Finance,
Banking and Insurance, Dnipro State Agrarian and Economics University

N. Demchuk,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Finance,
Banking and Insurance, Dnipro State Agrarian and Economic University

D. Pavlova,

Higher Education Applicant, Dnipro State Agrarian and Economic University

LOCAL BUDGETS FORMATION IN THE CONDITIONS OF REFORMING PUBLIC FINANCE OF UKRAINE

У статті розкрито соціально-економічну сутність, функції та роль місцевих бюджетів у системі суспільних фінансів України. Обґрунтовано, що в Україні сформовано достатньо розвинену систему формування доходів бюджетів, що охоплює відповідні складові, інститути та механізми, які все ще не повною мірою узгоджені між собою, відповідно недостатньо ефективно впливають на вирівнювання фіскальних дисбалансів розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Здійснено оцінку доходів як основи формування місцевих бюджетів України та визначено вплив процесу реформування суспільних фінансів на розширення їх бази. Визначено роль міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів України. Показано, що від якості планування доходів місцевих бюджетів значною мірою залежить ступінь ефективності здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень, запланованих заходів, результативність бюджетної децентралізації. Окреслено заходи удосконалення системи формування місцевих бюджетів, що сприятимуть забезпеченню їх збалансованості та стійкості.

The article describes the socio-economic nature, functions and role of local budgets in Ukraine's public finance system. It is substantiated that a sufficiently developed system of budget revenue generation has been formed in Ukraine, covering institutions and mechanisms that are not yet fully harmonized with each other. Accordingly, they have little effect on balancing the fiscal imbalances in the development of administrative and territorial units. The estimation of local budget revenues of Ukraine is carried out and the influence of the process of reforming public finances on the expansion of their base is determined. The role of intergovernmental transfers in the formation of local budgets of Ukraine is defined. It is shown that the degree of effectiveness of local self-government bodies implementation of the functions

and powers assigned to them, the planned measures, and the effectiveness of budget decentralization largely depend on the quality of planning of local budget revenues.

Measures to improve the system of formation of local budgets, which will help to ensure their balance and sustainability, are outlined. It includes the following: expanding the list of local budget revenues, improving the strategic and tactical planning system, taking into consideration the trends of exogenous and endogenous factors influencing the development of the system of local budgeting, optimizing inter-budgetary relations, stimulating entrepreneurship and creating new jobs, promoting incentives and job creation, informal employment. It is emphasized the need of increasing transparency and publicity in the decision-making process regarding the formation and use of budgetary funds, the publication of reports on the formation and implementation of budgets, the analytical evaluation of the effectiveness of local financial management, the financial performance of local governments. The feasibility of empowering local governments in terms of increasing sources of local budgeting is highlighted. At the same time, it is important to introduce and effectively implement the mechanism of financial control of local councils regarding the formation, distribution and spending of local budgets.

Ключові слова: місцевий бюджет, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, бюджетна децентралізація, органи місцевого самоврядування.

Key words: local budget, local budget revenues, intergovernmental transfers, budget decentralization, local governments.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасні реформи місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні активізували процеси, спрямовані на забезпечення фінансової самостійності територіальних громад. Насамперед це стосується зміцнення та розширення доходної бази місцевих бюджетів, адже лише за умов наявності достатніх фінансових ресурсів органи місцевої влади спроможні повноцінно виконувати покладені на них функції та повноваження, які останніми роками суттєво розширилися. Проблематика формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів залишається актуальним напрямом дослідження з огляду на необхідність пошуку шляхів сприяння соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень та підвищенню якості життя населення.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ ОСТАННІХ РОКІВ

Теоретико-методологічним та практичним аспектам формування і реалізації бюджетно-податкової політики у різних країнах щодо формування місцевих бюджетів, їх ефективного функціонування, забезпечення фіскальної прозорості присвячені праці зарубіжних вчених: Г. Менкю [8], П. Самуельсона і В. Нордхауса [15], А. Шаха [20], О. Ясіна [21] та інших. Вагомим доробком у дослідження проблематики формування місцевих бюджетів в умовах трансформаційних перетворень є праці вітчизняних учених: І. Сторонянської [9], О. Кириленко [10], Ю. Раделицького [14], І. Чугунова [1], В. Федосова і С. Юрія [3] та інших. Водночас, на сучасному етапі розвитку важливими та актуальними аспектами є оцінка впливу зако-

нодавчих нововведень на зміну обсягів та структури формування доходів місцевих бюджетів, визначення нових підходів покращення фінансового забезпечення місцевих бюджетів України.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є поглиблення теоретико-методологічних засад і практичних аспектів механізму формування місцевих бюджетів в умовах трансформаційних змін суспільних фінансів України в контексті зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

МАТЕРІАЛ І МЕТОДИКА ДОСЛІДЖЕННЯ

Теоретичною та методологічною основою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених з окресленої проблематики. Вирішенню мети і завдань дослідження сприяло застосування сукупності методів і підходів: системний та структурний підходи застосовано при розкритті теоретичних аспектів формування місцевих бюджетів у період трансформації суспільних фінансів України; аналіз, порівняння, конкретизацію — під час оцінки обсягів, динаміки, структури, виконання планових показників доходів місцевих бюджетів та визначенні ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів; узагальнення — під час розробки пропозицій та рекомендацій щодо зміцнення та розширення доходної бази місцевих бюджетів України.

Інформаційною базою дослідження законодавчі та нормативно-правові акти, офіційні статистичні та звітні матеріали, праці вітчизняних та зарубіжних вчених з питань формування місцевих бюджетів.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Місцевим бюджетам відводиться чільне місце у системі суспільних фінансів, оскільки вони є підґрунтям функціонування місцевого самоврядування та гарантують фінансування сфер, які зачіпають інтереси широких верств населення: соціальний захист, освіта, культура, житлово-комунальне господарство та інші. Формування місцевих бюджетів є вагомим складовою бюджетної політики, отже відповідно впливає на стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Ефективно використовуючи сформовані фонди грошових коштів органи місцевої влади покликані вирішувати проблеми певних адміністративно-територіальних одиниць, забезпечувати соціально-економічний розвиток територій, стимулювати пошук нових підприємницької діяльності, що в результаті повинно стати основою покращення якості життя населення.

У Бюджетному кодексі України зазначено, що у загальному тлумаченні поняття "бюджет" може бути застосовано як для державного, так і для місцевого бюджету: "бюджет — план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду" [4]. У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" поняття "місцевий бюджет" конкретизується: "бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) — план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування" [12]. До основних ознак місцевих бюджетів відносять: територіальна приналежність місцевого бюджету; соціальна спрямованість; залежність формування та використання фінансового ресурсу місцевого бюджету від економічного потенціалу території; залежність формування та функціонування місцевого бюджету від особливостей побудови міжбюджетних відносин; законодавча та нормативно-правова визначеність особливостей складання та функціонування місцевих бюджетів; визначення місцевих органів влади, населення та суб'єктів господарювання, які знаходяться або проживають на території адміністративно-територіального утворення, учасниками бюджетних відносин [14]. Цілком зрозуміло, що бюджет є закономірним економічним атрибутом кожної самостійної територіальної одиниці [16]. Соціально-економічна сутність поняття "місцевий бюджет" полягає у

наступному: місцевий бюджет — це план формування та використання фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення реалізації ними функцій та повноважень щодо соціального, економічного, культурного розвитку та інших позитивних змін адміністративно-територіальної одиниці з метою покращення якості життя населення.

Роль місцевих бюджетів у розвитку адміністративно-територіального утворення віддзеркалюється у функціях, які вони виконують. Узагальнено ці функції окреслюють як: розподільна, контрольна, стабілізаційна, фінансового забезпечення [3; 10; 14]. Дійсно, перерозподіл чистого доходу між суб'єктами бюджетних відносин; забезпечення реалізації заходів фінансового контролю впродовж усього бюджетного процесу; вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, темпи інфляції тощо; формування матеріальної та фінансової бази місцевих бюджетів для реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень, є надзвичайно важливими функціями, які виконують місцеві бюджети. Водночас поза увагою залишається регулювальна функція місцевих бюджетів, роль якої в умовах розвитку суспільних відносин та поглиблення процесу децентралізації постійно зростає. На регуляторній функції місцевих бюджетів акцентує увагу О. Чугунов, визначаючи що вони уособлюють фінансовий механізм, який проявляється у накопиченні грошових фондів, які спрямовуються на задоволення соціально-культурних і побутових потреб територіальних громад, і через них забезпечується перерозподіл вартості між територіями, між галузями господарства, в економічній та суспільній сферах, а, отже, ідентифікує їх як важливий інструмент фінансово-економічного регулювання [19].

Місцеві бюджети відображають результат функціонування місцевих фінансів. Система місцевих фінансів визначає джерела наповнення місцевих бюджетів та напрями використання мобілізованих коштів, впливаючи на всі сфери функціонування відповідної територіальної громади: розвиток бізнесу, якість життя населення, дотримання визначених пріоритетів бюджетної політики. Місцеві бюджети, які є офіційним документальним носієм місцевих фінансів та планами формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, вирішення суспільних проблем локального рівня, наближення надання державних послуг безпосередньо до їх споживачів та покращення рівня

життя населення [16]. Саме тому місцевим бюджетам відведено чільне місце не лише в системі суспільних фінансів, а й в економічній системі будь-якої держави.

Бюджетним кодексом України визначено, що доходи бюджету — це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) [4]. Процес формування місцевих бюджетів включає такі етапи, як складання, розгляд та їх затвердження. Доходи місцевих бюджетів надходять у постійне користування органів місцевого самоврядування на безповоротній основі та є підґрунтям їх фінансової незалежності, забезпечують стабільність бюджету і фінансування видатків. Згідно з Бюджетним кодексом України доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

Податкові надходження є одним із головних бюджетотворюючих надходжень місцевих бюджетів, але і використання міжбюджетних трансфертів є неминучим. Це не свідчить про фінансову неспроможність певного регіону, а просто є наслідком діючої системи формування місцевих бюджетів України. Система трансфертів вирішує проблеми вертикальної незбалансованості, що виникають внаслідок невідповідності між відповідальністю за видатками та податкоспроможністю певної території, а також сприяє згладжуванню нерівностей по горизонталі (між адміністративно-територіальними одиницями), зумовлених соціально-економічними особливостями та можливостями кожного регіону.

Доходи місцевих бюджетів є активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів. Також вони є складовою бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та державними бюджетами, а також у межах місцевих бюджетів [1].

Таким чином, доцільно вести мову про достатньо розвинену систему формування доходів місцевих бюджетів, яка сформувалася в Україні за роки становлення її як самостійної держави. Така система охоплює відповідні складові, інститути та механізми, які все ще не у повній мірі узгоджені між собою, відповідно недостатньо ефективно впливають на вирівнювання фіскальних дисбалансів розвитку адміністра-

тивно-територіальних одиниць. Тому цілком справедливо, що в залежності від зміни внутрішніх та зовнішніх політичних, соціально-економічних та інших чинників системі формування місцевих бюджетів притаманні адаптаційні механізми, які впливають на необхідність удосконалення інструментів управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів [1; 18; 19].

В Україні про необхідність вирішення проблем місцевого самоврядування у контексті забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів вчені наголошували неодноразово. Водночас в активну фазу впровадження фінансова децентралізація вступила з 2015 р. [13]. Найважливішими кроками бюджетного реформування визначено, зокрема, передачу органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації, об'єднання територіальних громад з метою їх зміцнення, розвитку та розбудови.

Бюджетна децентралізація передбачає подолання багатьох викликів, серед яких: залежність територій від центру; інфраструктурна та фінансова слабкість громад; занепад сільської місцевості; високий рівень дотаційності громад; низький рівень інвестиційної привабливості територій тощо. У процесі бюджетної децентралізації можливо забезпечити набагато більшу ефективність та якість надання суспільних послуг локального характеру, реалізацію цілей і завдань бюджетної політики місцевого рівня.

Децентралізація — це не механічна передача повноважень чи ресурсів, це насамперед, створення умов для розвитку, що чітко прослідковується на прикладі як постсоціалістичних країн Європи (Польща, Словаччина, Естонія, Литва), так і розвинутих європейських демократій (Швеція, Франція, Німеччина, Велика Британія тощо) [9]. Органи місцевої влади відповідальні за розвиток окремих територій, виконання соціальних програм, програм економічного розвитку та подолання економічної кризи. Саме вони вирішують найважливіші суспільні питання, що сприяє активному залученню громадян до діяльності місцевих органів влади. Позитивний досвід бюджетної децентралізації у зарубіжних країнах свідчить, що дана реформа здатна бути ефективним та дієвим способом становлення фінансової автономії та стійкості місцевих бюджетів, оскільки забезпечує передачу місцевим органам самоврядування не лише значної частини функцій та повноважень, а й потужних джерел фінансових ресурсів, раніше закріплених за центральним урядом, що в ре-

зультаті є поштовхом до соціального та економічного розвитку територій [17].

В Україні створено умови для розширення фінансових можливостей місцевого самоврядування, які в майбутньому дадуть змогу зробити економічно самодостатніми та спроможними всі об'єднані територіальні громади. Передача частки загальнодержавних податків до місцевих бюджетів в Україні має на меті як зміцнити, так і підвищити економічну зацікавленість територіальних громад у досягненні стратегічних і тактичних цілей соціально-економічного розвитку, підвищення добробуту населення, якості його життя.

Формування достатнього обсягу доходів місцевих бюджетів в сучасних реаліях визначає спроможність органів місцевого самоврядування задовольняти суспільні потреби населення та вирішувати проблеми локального характеру: як на рівні регіонів, так і на рівні менших адміністративно-територіальних утворень. Наявність обґрунтованої суми грошових коштів у бюджеті, їх раціональне та цільове використання є запорукою соціального та економічного розвитку території. Тому постає необхідність оцінки впливу законодавчих змін у контексті децентралізації на мобілізацію доходів місцевих бюджетів та визначення його позитивних та негативних аспектів.

Показник загальної суми доходів місцевих бюджетів України у 2013—2018 рр. мав позитивну динаміку. У 2014 р. він зріс порівняно з попереднім роком на 4,83% та становив 231702,01 млн грн, у 2015 р. — на 27,09% та становив 294460,23 млн грн, у 2016 р. — на 24,31% та становив 366040,63 млн грн, у 2017 р. — на 37,17% та становив 502093,92 млн грн, у 2018 р. — на 14,81% та становив 562421,81 млн грн. Обсяги доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів за аналізований період зазнавали більш кардинальних змін: у 2014 р. зменшилися порівняно з попереднім роком на 3,87% до суми 101101,08 млн грн, що певною мірою пояснюється анексією частини української держави та військовими діями на сході України; а починаючи з 2015 р., зростали (з 2016 р. навіть більшими темпами, ніж загальний обсяг доходів). У 2015, 2016 та 2017 рр. темпи приросту доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів становили 19,17%, 41,64% та 34,48% відповідно, а обсяги доходів — 120480,23 млн грн, 170645,36 млн грн та 229490,98 млн грн відповідно. В 2018 р. спостерігається уповільнення темпів зростання до 12,02%, тобто 263482,11 млн грн.

Частка місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України (без ураху-

вання міжбюджетних трансфертів) за останні п'ять років частка зменшилася з 23,75% у 2013 р. до 18,48% у 2015 р., а потім почала зростати кожного року і досягла позначки 22,57% у 2017 р., але трохи знизилася в 2018 р. та становила 22,25%. Однак переважна частка фінансових ресурсів (понад 75%) все ще концентрується у державному бюджеті, що спричиняє залежність місцевих органів влади від рішень центрального уряду. Динаміка частки ВВП, яка розподіляється через місцеві бюджети, мала подібні зрушення: з 2013 р. по 2015 р. зменшилася з 7,23% до 6,09% відповідно, у 2016 р. зростала до 7,16%, а в 2017 р. — до 7,69%, а в 2018 р. трохи знизилася до 7,4%. Отже, збільшення частки місцевих бюджетів у фінансових ресурсах держави та у ВВП почалося не з першого року впровадження реформ, а з наступного — 2016 р., а в 2018 р. почало стабілізуватися.

Якщо розглядати структуру місцевих бюджетів України за видами доходів, то виявиться, що переважну частку доходів займають офіційні трансферти: 2013 р. — 52,42%, 2014 р. — 56,37%, 2015 р. — 59,08%, 2016 р. — 53,38%, 2017 р. — 54,29%, 2018 р. — 53,15%. У 2015 р. частка міжбюджетних трансфертів досягла максимальної позначки за аналізований період, що певною мірою спричинено введенням нових цільових субвенцій (освітньої та медичної). Податкові надходження займають друге місце у структурі доходів місцевих бюджетів, частка яких до 2015 р. зменшувалася, а починаючи з 2016 р. почала зростати: 2013 р. — 41,26%, 2014 р. — 37,69%, 2015 р. — 33,36%, 2016 р. — 40,12%, 2017 р. — 40,03%, 2018 р. — 41,34%. Обсяг неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом не має значного впливу на формування доходів місцевих бюджетів України.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів, які надходили до місцевих бюджетів України, мав позитивну динаміку: зріс з 115848,32 млн грн у 2013 р. до 298939,71 млн грн у 2018 р., причому щорічні темпи приросту становили 12,72%, 33,21%, 12,31%, 39,51% та 9,66% у 2014 р., 2015 р., 2016 р., 2017 р. та 2018 р. відповідно. Крім того, за аналізований період частка офіційних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів була найменшою у 2013 р. та становила 52,42%, а за наступні два роки збільшилася та досягла максимального значення 59,08%, що певною мірою спричинено вве-

денням нових цільових субвенцій (освітньої і медичної) та процесом створення і об'єднання територіальних громад, яке потребувало належної фінансової підтримки держави. Загалом, місцеві бюджети України все ще залишаються фінансово залежними від державного бюджету, адже понад половину їх доходів становлять міжбюджетні трансферти.

Проаналізуємо детальніше обсяги та структуру міжбюджетних трансфертів, що надходили до місцевих бюджетів України (табл. 1).

У структурі трансфертів у 2013 р. переважала частка дотації (52,85%), а починаючи з 2014 р. — частка субвенцій (2014 р. — 50,66%, 2015 р. — 95,82%, 2016 р. — 96,50%, 2017 р. — 91,93%, 2018 р. — 91,58%). Загальний обсяг дотацій у 2014 р. зріс на 5,25% та становив 64434,38 млн грн, у наступні два роки зменшився на 88,71% та 6,05% і на кінець 2016 р. становив 6826,58 млн грн, у 2017 р. збільшився на 221,78% та становив 21998,51 млн грн, а в 2018 р. збільшився на 12,7% та становив 25166,05 млн грн. Щодо субвенцій, то їх обсяг за останні п'ять років зріс з 54627,95 млн грн у 2013 р. до 273773,66 млн грн у 2018 р. Отже, трансферти цільового спряму-

Таблиця 1. Обсяги та структура міжбюджетних трансфертів, що надходили до місцевих бюджетів України у 2013–2018 рр.

| Показники | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Фактичний обсяг, млн грн | | | | | | |
| 1. Дотації | 61220,37 | 64434,38 | 7276,88 | 6836,58 | 21998,51 | 25166,05 |
| 2. Субвенції | 54627,95 | 66166,56 | 166703,12 | 188558,69 | 250604,43 | 273773,66 |
| Всього офіційних трансфертів | 115848,32 | 130600,94 | 173980,00 | 195395,27 | 272602,95 | 298939,71 |
| Ланцюговий абсолютний приріст, млн грн | | | | | | |
| 1. Дотації | – | 3214,01 | -57157,50 | -440,30 | 15161,93 | 3167,53 |
| 2. Субвенції | – | 11538,61 | 100536,56 | 21855,57 | 62045,74 | 23169,23 |
| Всього офіційних трансфертів | – | 14752,61 | 43379,06 | 21415,28 | 77207,67 | 26336,76 |
| Ланцюговий темп приросту, % | | | | | | |
| 1. Дотації | – | 5,25 | -88,71 | -6,05 | 221,78 | 14,40 |
| 2. Субвенції | – | 21,12 | 151,94 | 13,11 | 32,91 | 9,25 |
| Всього офіційних трансфертів | – | 12,73 | 33,21 | 12,31 | 39,51 | 9,66 |
| Структура, % | | | | | | |
| 1. Дотації | 52,85 | 49,34 | 4,18 | 3,50 | 8,07 | 8,42 |
| 2. Субвенції | 47,15 | 50,66 | 95,82 | 96,50 | 91,93 | 91,58 |
| Всього офіційних трансфертів | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Джерело: розроблено на основі даних [5].

вання (субвенції) є основою коштів, що передаються із Державного бюджету місцевим бюджетам на виконання делегованих повноважень. Необхідність міжбюджетних трансфертів виникає внаслідок невідповідності між розподілом повноважень між органами управління і розподілом доходних джерел на їх виконання. За допомогою міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні вирішуються питання компенсації бюджетам витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів влади, а також вирішуються проблеми, зумовлені нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету, пов'язані зі специфікою розвитку територій і їх економічною спроможністю [2].

Від рівня наповнення бюджету згідно з планом доходів залежить ступінь виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій та повноважень. У 2013 та 2014 роках плани загальної суми доходів місцевих бюджетів України, які становили 112483,52 млн грн та 115418,44 млн грн відповідно, не виконувалися в повному обсязі: відсоток виконання становив 93,5% та 87,6% відповідно. У наступні чотири роки забезпечено наповнення місцевих бюд-



Рис. 1. Динаміка виконання плану доходів місцевих бюджетів України у 2013–2018 рр.

Джерело: побудовано на основі [5].

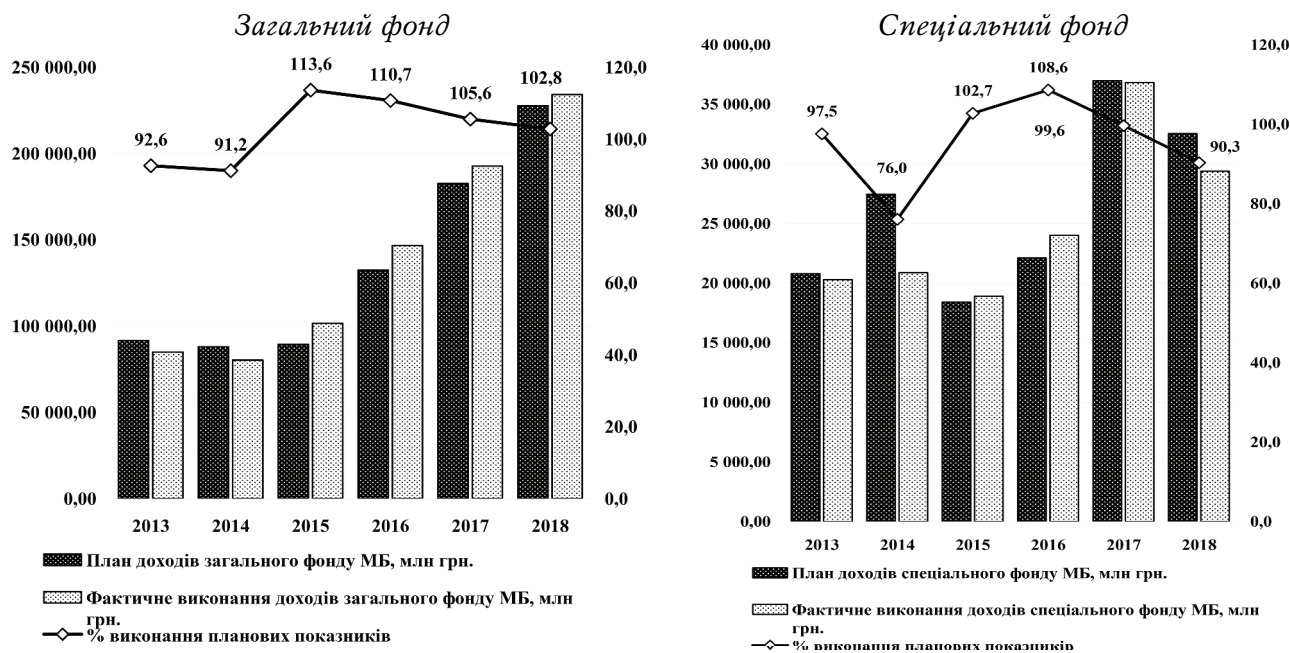


Рис. 2. Динаміка виконання плану доходів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів України у 2013–2018 рр.

Джерело: побудовано на основі [5].

жетів понад визначений обсяг доходів: планові показники доходів становили 107814,75 млн грн, 154539,24 млн грн, 219497,34 млн грн та 260182,52 млн грн, а відсоток виконання плану — 111,75%, 110,42%, 104,55% та 101,27% у 2015 р., 2016 р., 2017 р. та 2018 р. відповідно, що відображено на рисунку 1.

Фактичне виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів України відповідає запланованому рівню виконання загального обсягу доходів місцевих бюджетів, або перевищує його. Отже, доходи загального фонду місцевих бюджетів України виконувалися в повній мірі, починаючи з 2015 р.: фактичний обсяг доходів даного фонду у 2015 р. становив 101574,70 млн грн або 113,6% планового обсягу, у 2016 р. — 146648,28 млн грн або 110,7% планового обсягу, у 2017 р. — 192671,47 млн грн або 105,6% планового обсягу, у 2018 р. — 234105,05 млн грн або 102,8% планового обсягу (рис. 2).

Показники виконання доходів спеціального фонду місцевих бюджетів України дещо гірші: у повному обсязі доходи виконано лише у 2015–2016 рр. (відсоток виконання плану становив 102,7 та 108,6% відповідно). Найгірший показник спостерігався у 2018 р.: фактична сума доходів спеціального фонду місцевих бюджетів становила 20870,99 млн грн або 76,0% планового обсягу.

Аналіз показників виконання плану формування доходів свідчить про важливість удосконалення бюджетної політики у напрямі вико-

ристання сучасних методів та інструментів бюджетного планування відповідно до завдань забезпечення соціального й економічного розвитку територій. Важливим завданням є удосконалення методології складання прогнозів соціально-економічного розвитку територій на середньостроковий період, що сприятиме підвищенню результативності системи формування місцевих бюджетів, що надасть можливість для прийняття дієвих управлінських рішень щодо планування показників місцевих бюджетів, прозорості бюджетного процесу, що надасть можливість для прийняття дієвих управлінських рішень щодо планування показників місцевих бюджетів, прозорості бюджетного процесу [18; 19]. Загалом необхідно враховувати дію фінансових, соціальних, економічних, політичних та інших факторів ендогенного та екзогенного характеру по відношенню до адміністративно-територіального утворення [6]. Це надасть змогу адаптувати динамічний процес планування до зміни окреслених груп факторів, сприятиме підвищенню стійкості та адаптивності системи формування місцевих бюджетів, зокрема необхідного обсягу показників доходної частини місцевих бюджетів і оптимальної її структури. Останнє є необхідним з огляду стимулювання економічної активності суб'єктів підприємницької діяльності на території адміністративно-територіальної одиниці, що також вимагає ефективного використання потенціалу територіальної громади: прав комунальної власності на неру-

хоме та рухоме майно, природні ресурси, землю тощо. Актуальним є налагодження взаємозв'язків на рівні "органи місцевого самоврядування — громада". Це сприятиме вирішенню важливого завдання у реалізації ефективної системи формування доходів місцевих бюджетів — збільшення відкритості та прозорості діяльності місцевої влади, підвищенню її підконтрольності та підзвітності, зокрема у питаннях планування і використання публічних коштів, широкого залучення громадян до бюджету участі тощо. Стосовно відкритості даних формування та виконання місцевих бюджетів, вважаємо за доцільне створити єдиний сайт — базу даних звітності місцевих бюджетів та Державного бюджету України, зі зручним та зрозумілим інтерфейсом, де швидко можна проглянути рішення про місцеві бюджети та звіти про їх виконання як за доходами, так і за видатками (у тому числі у розрізі бюджетних програм). Така концентрація інформації в одному місці пришвидшить обробку та аналіз даних, унеможливить приховування звітності за умови встановлення контролю за її своєчасним поданням та оприлюдненням. Крім того, науковці матимуть джерело інформації для власних досліджень та проведення розрахунків, що в перспективі допоможе виявити певні проблеми формування та функціонування місцевих бюджетів, знайти шляхи їх вирішення.

Реалізація заходів стосовно оптимізації формування та виконання місцевих бюджетів потребує активної підтримки як на центральному, так і на локальному рівні, і лише в разі послідовного та виваженого впровадження сприятиме підвищенню фінансової самостійності та спроможності місцевих бюджетів. Вирішення проблем місцевих бюджетів є запорукою подальших успішних змін суспільних фінансів у контексті децентралізації.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК

Проведене дослідження показало, що незважаючи на позитивні аспекти децентралізації, більшість місцевих бюджетів України потребує зміцнення доходної бази. Аналіз формування місцевих бюджетів України в умовах децентралізації свідчить, що в країні достатньо розвинена система формування доходів бюджетів. Водночас вона охоплює інститути та механізми, які все ще не у повній мірі узгоджені між собою. Відповідно вони недостатньо ефективно впливають на вирівнювання фіскальних дисбалансів розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Зростання доходів місцевих бюджетів України характеризує зростання впливу процесу реформування суспільних фінансів на розширення їх бази. З початку впровадження реформ обсяги доходів місцевих бюджетів зростають, однак у їх структурі спостерігається висока концентрація міжбюджетних трансфертів, що свідчить про все ще існуючу значну залежність територій від центру, тобто високу роль міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів України.

Удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування можливе за умови реалізації наступних заходів: розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів, удосконалення системи стратегічного і тактичного планування з урахуванням тенденцій розвитку системи формування місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, стимулювання підприємництва та створення нових робочих місць, реалізації інших заходів та запровадження стимулів щодо підвищення офіційної та зниження неформальної зайнятості. Важливим також залишається посилення прозорості та гласності у процесі прийняття рішень у сфері формування та використання бюджетних коштів, звітності про виконання бюджетів, аналітичної оцінки ефективності управління місцевими фінансами, фінансових результатів діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення рівня їх відповідальності за формування належних доходів до місцевих бюджетів, підвищення ефективності використання наявних бюджетних коштів. Водночас доцільно розширити можливості органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні щодо збільшення джерел формування місцевих бюджетів (наприклад, самостійно обирати із встановленого обмеженого переліку цільові податки чи збори і ставки на них). Важливо впровадити і ефективно реалізувати механізм фінансового контролю місцевих рад щодо формування/надходження, розподілу і витрачання коштів від власних джерел доходів місцевого самоврядування.

Удосконалення системи формування місцевих бюджетів сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних ресурсів, що є передумовою для забезпечення стійкості та збалансованості бюджетної системи. Ефективність здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень, запланованих заходів, результативність бюджетної децентралізації значною мірою залежить від якості планування доходів місцевих бюджетів. Підвищення ефективності

процесу формування місцевих бюджетів вимагає врахування пріоритетів бюджетної політики та її взаємоузгодження з стратегією соціально-економічного розвитку країни, подовження горизонту бюджетного планування, розширення фінансових повноважень місцевого самоврядування з одночасним посиленням їх відповідальності за досягнення визначених цілей. Важливим є створення належних фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Позитивний досвід бюджетної децентралізації свідчить, що вона може сприяти ефективному управлінню державними та місцевими фінансовими ресурсами, є дієвим засобом для досягнення соціально-економічного розвитку як окремої території, так і країни загалом через забезпечення фінансової спроможності та самостійності територіальних громад. Перспективою подальших наукових розвідок є дослідження ролі податку на доходи фізичних осіб у формуванні доходів державного та місцевих бюджетів.

Література:

1. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / за заг. ред. І.Я. Чугунова. К.: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
2. Бондарук Т.Г., Мельничук І.О. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів. Статистика України. 2015. № 4. С. 46—52.
3. Бюджетна система: монографія / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури, 2012. 871 с.
4. Бюджетний кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
5. Звітність про виконання Державного бюджету (зведеного бюджету, державного бюджету, місцевих бюджетів) України / Державна казначейська служба України: офіційний сайт. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (дата звернення 17.11.2019).
6. Качула С.В. Фактори модернізації державної фінансової політики у системі соціального розвитку суспільства. Фінансовий простір. 2019. № 1 (33). С. 41—54.
7. Клочан В.В., Мірошник В.О., Надточий К.П. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 1. С. 142—147. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.1.142
8. Мэнкью Н.Г. Принципы экономики / Мэнкью Н. Грегори; пер. с англ. СПб.: Питер, 2012. 672 с.
9. Механізми адміністративно-фінансової децентралізації: світові практики та напрямки їх імплементації в Україні: наукова доповідь / наук. редактор І.З. Сторонянська. Львів: ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України", 2018. 106 с.
10. Місцеві фінанси: підручник / за ред. д-ра екон. наук, проф. О.Б. Жихор, д-ра екон. наук, проф. О.П. Кириленко. Київ: УБС НБУ, 2015. 579 с.
11. Податковий кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-D0%B2%D1%80/print-1527093805453071>
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
14. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2018. 312 с.
15. Самуэльсон Пол Э., Нордхаус Вильям Д. Экономика. 19-е изд.: пер. с англ. М.: Вильямс, 2015. 1360 с.
16. Савчук В.А. Дуалізм понять "місцеві бюджети" та "місцеві фінанси". Науково-практичне видання "Незалежний аудитор". 2016. № 18 (IV). С. 56—60.
17. Територіальний розвиток і регіональна політика: виклики та пріоритети сталого ендogenous зростання регіонів України в умовах сучасних реформ: наукова доповідь / наук. редактор В.С. Кравців. Львів: ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України", 2018. 157 с.
18. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5—18.
19. Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку територій. Економічний вісник університету. 2014. Вип. 23 (1). С. 262—266.
20. Shah, Anwar. Autonomy with equity and accountability: toward a more transparent, objective, predictable and simpler (TOPS) system

of central financing of provincial-local expenditures in Indonesia. Policy Research Working Paper. 2012. Series 6004, The World Bank. URL: <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/6004.html>

21. Olum Yasin. Decentralization in developing countries: preconditions for successful implementation. Commonwealth Journal of Local Governance. 2014. Issue 15. C. 24—38.

References:

1. Chuhunov, I.Ya. Kanieva, T.V. and Pasi-chnyj, M.D. (2018), Biudzhetno-podatkovaya polityka u systemi rehuliuвання ekonomiky [Fiscal policy in the system of regulation of the economy], Hlobus-Press, Kyiv, Ukraine.

2. Bondaruk, T.H. and Melnychuk, I.O. (2015), "The role of intergovernmental transfers in the formation of local budget revenues", Statystyka Ukrainy, vol. 4, pp. 46—52.

3. Fedosov, V.M. and Iurii, S.I. (2012), Biudzhetna systema [Budget system], Tsentр uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

4. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2456-17> (Accessed 17 Nov 2019).

5. State Treasury Service of Ukraine (2019), "Reporting on the implementation of the State Budget (consolidated budget, state budget, local budgets) of Ukraine", available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (Accessed 17 Nov 2019).

6. Kachula, S.V. (2019), "Factors of modernization of public financial policy in the system of social development of society", Finansovyi prostir, vol. 1 (33), pp. 41—54.

7. Klochan, V. Mirosnyk, V. and Nadtochiy, K. (2020), "Features of association of territorial communities in Ukraine", Investytsiyi: praktyka ta dosvid, vol. 1, pp. 142—147. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.1.142

8. Menk'iu, N. H. (2012), Pryntsypy ekonomyky [Principles of economics], Pyter, St.Petersburg, Russia.

9. Storonianska, I.Z. (2018), Mekhanizmy administratyvno-finansovoi detsentralizatsii: svitovi praktyky ta napriamky yikh implementatsii v Ukraini [Mechanisms of administrative and financial decentralization: world practices and directions of their implementation in Ukraine], DU "Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M.I. Dolishnoho NAN Ukrainy", Lviv, Ukraine.

10. Zhykhor, O.B and Kyrylenko, O.P. (2015), Mistsevi finansy [Local finance], UBS NBU, Kyiv, Ukraine.

11. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Tax Code of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Accessed 17 Nov 2019).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 17 Nov 2019).

13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 17 Nov 2019).

14. Radelytskyi, Yu. O. (2018), Mistsevi biudzhety v umovakh pohlyblennia finansovoi detsentralizatsii v Ukraini [Local budgets in the context of deepening financial decentralization in Ukraine], LNU im. Ivana Franka, Lviv, Ukraine.

15. Samuelson, P. E. and Nordkhaus, V. D. (2015), Ekonomyka [Economy], Vyliams.

16. Savchuk, V.A. (2016), "The dualism of the concepts of "local budgets" and "local finance", Naukovo-praktychne vydannia "Nezalezhnyi audytor", vol. 18 (IV), pp. 56—60.

17. Kravtsiv, V.S. (2018), Terytorialnyi rozvytok i rehionalna polityka: vyklyky ta priority staloho endohennoho zrostannia rehioniv Ukrainy v umovakh suchasnykh reform: naukova dopovid [Territorial Development and Regional Policy: Challenges and Priorities for Sustainable Endogenous Growth of Ukrainian Regions in the Context of Modern Reforms: Scientific Report], DU "Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy", L'viv, Ukraine.

18. Chuhunov, I.Ya. and Makohon, V.D. (2018), "Budget strategy in the context of economic transformation", Visnyk KNTEU, vol. 5, pp. 5—18.

19. Chuhunov, O. I. (2014), "Budgets of local self-government as an instrument of socio-economic development of territories", Ekonomichnyy visnyk universytetu, vol. 23 (1), pp. 262—266.

20. Shah, A. (2012), "Autonomy with equity and accountability: toward a more transparent, objective, predictable and simpler (TOPS) system of central financing of provincial-local expenditures in Indonesia", Policy Research Working Paper. Series 6004, The World Bank, available at: <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/6004.html> (Accessed 17 Nov 2019).

21. Yasin, O. (2014), "Decentralization in developing countries: preconditions for successful implementation", Commonwealth Journal of Local Governance, vol. 15, pp. 24—38.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2020 р.